

## Von der Redaktion

### С новым годом – Frohes Fest!

Die Redaktion der »Russlandanalysen« geht in die Weihnachtspause. Die nächste Ausgabe – Russland-Analysen 176 – erscheint am 29. Januar 2009. Für die ersten Nummern des neuen Jahres planen wir u. a. Beiträge über die Entwicklung der russischen Wirtschaft, über Gewerkschaften und sicherheitspolitische Fragen.

Heute wünschen wir unseren Lesern aber ein frohes Weihnachtsfest und ein gutes und erfolgreiches Neues Jahr.

*Matthias Neumann, Heiko Pleines und Henning Schröder*

## Analyse

### Die Zukunft der europäischen Sicherheit

Fjodor Lukjanow, Moskau

#### Zusammenfassung

In Europa steht eine Erneuerung der Sicherheitsarchitektur an. Die sicherheitspolitischen Institutionen stammen aus den siebziger Jahren, sie wurden für eine ganz andere Realität geschaffen. Nach dem Ende des Kalten Kriegs konzentrierte man sich darauf, den Einflussbereich der westlichen Institutionen, die ihre Effizienz in den Jahren der ideologischen Konfrontation unter Beweis gestellt hatten, auszuweiten, statt Strukturen für eine neue Weltordnung zu schaffen. Die von Moskau geförderte Idee eines Helsinki-2 kommt im richtigen Moment und ist es wert, diskutiert zu werden. Europa braucht wieder eine grundlegende Übereinkunft über einen konzeptionellen Rahmen, der wie die Schlussakte von 1975 verschiedene Körbe umschließen müsste. Wenn Russland und die EU im 21. Jahrhundert eine wichtige Rolle spielen wollen, müssen sie sich in den kommenden Jahrzehnten stark aufeinander beziehen. Um ein Modell dieser Interaktion zu schaffen, müssen ganz neue intellektuelle Annäherungen entwickelt werden und die zahlreichen aus dem letzten Jahrhundert ererbten Stereotypen müssen überwunden werden.

#### Die Vertrauenskrise der europäischen Sicherheitsorganisation

Es ist kennzeichnend für die gegenwärtige internationale Situation, dass die erkennbare Zunahme des Wettbewerbs in verschiedenen Bereichen mit einer zunehmend wachsenden wirtschaftlichen Verflechtung der Beteiligten einhergeht. Dieser Umstand macht deutlich, dass die modischen Vergleiche mit dem »Great Game« im 19. Jahrhundert, der Periode vor dem Ersten Weltkriegs oder der Zeit des »Kalten Krieges« unsinnig sind.

Die Finanzkrise, von der alle Länder betroffen sind, hat zumindest eine positive Seite: Die Diskussionen um die Notwendigkeit, die globale Ordnung zu modernisieren, sind wieder aufgelebt, da jeder einsieht, dass die gegebenen Strukturen den Herausforderungen der Zukunft nicht gewachsen sind – und zwar weder den wirtschaftlichen noch den sicherheitspolitischen. Die sicherheitspolitischen Institutionen stammen aus einer vergangenen Epoche, wurden also für eine vollkommen

andere Realität geschaffen. Nach dem Ende des Kalten Kriegs konzentrierte man sich darauf, den Einflussbereich der westlichen Institutionen, die ihre Effizienz in den Jahren der ideologischen Konfrontation unter Beweis gestellt hatten, auszuweiten, statt Strukturen für eine neue Weltordnung zu schaffen.

Doch die friedliche Expansion des Westens, die als natürlich und geradezu zwangsläufig wahrgenommen wurde, war *de facto* nur möglich, weil die Zeiten einzigartig waren. Russland befand sich in einem geopolitischen Koma und war nicht in der Lage, Widerstand zu leisten. China war mit seiner eigenen Entwicklung beschäftigt und strebte noch keine globale Rolle an. Als Russland erwachte, als China zu einer mächtigen Kraft heranwuchs, wurde das, was man in den 90ern noch für eine Selbstverständlichkeit gehalten hatte, zum akuten Problem. Jetzt sind einige Organisationen nicht nur nicht mehr in der Lage, die Stabilität zu sichern, sondern schwächen diese geradezu. Wie jüngst im Kauka-

sus deutlich wurde, hat sich die NATO von einem Werkzeug zur Expansion von Sicherheit zu einem Katalysator eines ernsthaften Konfliktes entwickelt.

Die letzten Monate haben gezeigt, dass die europäische Politik ein komplexes Phänomen ist. Sämtliche Aspekte des europäischen Lebens sind eng miteinander verknüpft. So ist es beispielsweise unmöglich, wirtschaftliche Integration abgekoppelt von Sicherheitsaspekten zu verhandeln. Ängste spielen in jedem Fall eine Rolle, wie etwa im Energiesektor plastisch deutlich wird. Die Politisierung jeder Diskussion über die Gasversorgung durch Russland erwächst aus dem Umstand, dass die paneuropäische Sicherheitsarchitektur in manchen Ländern nicht allzu viel Vertrauen weckt.

Solche Dinge betreffen beide Seiten. Für Russland ist es sehr schwierig, mit der Ukraine einen normalen Wirtschaftsdialog zu führen, weil die NATO und die ganze Bandbreite der mit ihr zusammenhängenden Probleme und Emotionen ständig im Hintergrund mitgedacht werden. Unterdessen sehen Länder wie Polen oder die baltischen Staaten, die tief im Innern den Garantien der NATO und der Europäischen Union nicht trauen, in allem den Beginn einer russischen Expansion und das Gespenst des Molotow-Ribbentrop-Pakts.

Das bedeutet, dass ein wirtschaftlicher Durchbruch ohne die Schaffung eines Sicherheitssystems, dem alle Beteiligten trauen, so gut wie unmöglich ist.

## Die Idee eines Helsinki-2

Aus diesem Grund kommt die von Moskau geförderte Idee eines Helsinki-2 genau im richtigen Moment und ist es wert, diskutiert zu werden. Es ist kaum zu leugnen, dass diesem Vorschlag bislang noch »das Fleisch auf den Knochen« fehlt – ein konkretes Thema, das den Ausgangspunkt von Beratungen bilden könnte. Doch sei hier erlaubt, daran zu erinnern, dass 1966, als der sowjetische Außenminister Andrej Gromyko die Idee eines gesamteuropäischen Prozesses erstmals, dieser alles fehlte außer dem Wunsch des Kremls, die geopolitischen Folgen des Zweiten Weltkriegs endlich abschließend zu legitimieren. Die Endstation des Prozesses, der neun Jahre andauerte, war eine grundlegende Zusammenstellung der wichtigsten Prinzipien, die zu diesem Zeitpunkt für alle Seiten akzeptabel waren

Europa braucht wieder eine grundlegende Übereinkunft über einen konzeptionellen Rahmen, der wie die Schlussakte von 1975 verschiedenen Körbe umschließen müsste: Diese könnten sich von Themen wie militärischen Garantien, Grenzfragen (die wieder sehr akut sind, da keines der postsowjetischen Länder seine Grenzen als vollständig und endgültig sicher bezeichnen kann),

über Wirtschaft und Energie, bis hin zu humanitären Richtlinien und sogar der Demokratie-Frage erstrecken. Gewiss ist es unmöglich, Demokratie in einem Dokument zu formalisieren. Doch das Konzept sollte nicht, wie in der »democracy promotion«-Kampagne der auslaufenden US-Administration geschehen, als geopolitisches Instrument verwendet werden.

## Grundlinien russischer Außenpolitik heute

Wie ist derzeit die Stimmung in der russischen Außenpolitik? Die beiden Krisen in den letzten Monaten – der einen folgte gleich die nächste – haben tiefe Spuren hinterlassen. Der russisch-georgische Krieg im August und die Einbrüche auf den globalen Finanzmärkten hängen nicht zusammen. Dennoch trugen beide Ereignisse jeweils auf ihre Weise zur Formulierung von Russland nationalen Interessen bei. Man kann sagen, dass die beiden Krisen einen konzeptionellen Interessenrahmen konstituiert haben, der Vektoren für das Unverzichtbare und Grenzen für das Mögliche definiert.

Der georgische Angriff auf Südossetien und die Reaktion der Welt auf die russische Antwort haben in Russland eine neue Situation in Politik und Öffentlichkeit geschaffen. Moskau befand sich vielleicht zum ersten Mal seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion in der Situation, ohne Rücksicht auf mögliche negative internationale Reaktionen handeln zu müssen. Konflikte gab es zwar schon vorher, Entscheidungen waren jedoch bisher in der Regel davon abhängig gemacht worden, wie sie sich auf die Beziehungen zu »strategischen Partnern« auswirken würden. Nach dem Krieg mit Georgien war Russland bereit, seine fundamentalen Interessen zu verteidigen – ohne Rücksicht auf die Reaktion ausländischer Partner oder darauf, wie viel Unterstützung es von ihnen künftig erwarten kann. Es muss jedoch klare Kriterien geben, welche Interessen tatsächlich lebensnotwendig sind und ohne Rücksicht auf die Kosten vertreten werden sollten.

In dieser Hinsicht hat die zweite, die Finanzkrise eine wichtige Rolle gespielt. Die finanzielle Instabilität, die sich rasch über die ganze Welt verbreitet hat, hat das Ausmaß der weltweiten Interdependenz sowie die Grenzen der wirtschaftlichen und – als Konsequenz daraus – der geopolitischen Möglichkeiten aufgezeigt. So ist zum Beispiel klar geworden, dass die immensen Finanzressourcen aus den Jahren des ununterbrochenen Wirtschaftswachstums ausreichen könnten, um die Folgen der Krise auf nationalem Niveau abzumildern. Zur Verwirklichung der großen in den letzten Jahren geplanten geopolitischen Projekte reichen sie aber nicht aus.

## Für eine Erneuerung der internationalen Beziehungen

Die Realität der Krise wird die Länder veranlassen, ihre Prioritäten besser zu formulieren, ihre Absichten zu gewichtigen und zweitrangige Belange zugunsten wichtigerer aufzugebendes gibt einige relevante Bereiche, auf die wir unsere Anstrengungen konzentrieren sollten. Wie schon gesagt, es sollte wieder ein Rahmen formuliert werden. Die Welt braucht ein breit angelegtes Abkommen, das thematisiert, wie Grundauffassungen internationaler Beziehungen – im Bereich der Souveränität, der Kriterien für die Anwendung von Gewalt, der territorialen Integrität, der Selbstbestimmungsrechte und bei der Konfliktlösung – wiederbelebt werden können. Viele dieser Prinzipien sind in den letzten Jahren ausgehöhlt worden. Es lässt sich natürlich einwenden, sie seien alle bereits in verschiedenen Dokumenten festgehalten worden, angepasst an die Situation des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Doch von Zeit zu Zeit sollten alle Abkommen erneuert und neu justiert werden, vor allem, da sich seitdem ja ihre gesamte Umgebung gewandelt hat.

Der Mangel an Sicherheit wächst seit den späten 90er Jahren, als der erste regelrechte Krieg der neuen Zeit ausbrach – in Jugoslawien. Wir müssen zu einer strategischen Agenda zurückkehren und sie von rundum beleuchten, nicht isoliert, sondern in ihrem gesamten Kontext. Themen wie Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, inklusive des Iran-Problems, Rüstungskontrolle und Raketenabwehr sollten im Rahmen eines »Korbes« diskutiert werden, wobei Russland und die USA die Hauptkontrahenten wären. Allerdings sollte man hier auch andere wichtige Akteure, allen voran die EU, aber auch China und Indien, mit einbeziehen. Der europäische Widerwille, sich an der strategischen Debatte zu beteiligen und diese allein dem Dialog zwischen Russland und den USA zu überlassen, ist mittlerweile kontraproduktiv geworden. Europa ist wirtschaftlich zu stark und international zu bedeutend, um bei der Verhandlung lebensnotwendiger internationaler Sicherheitsbelange zu verstummen.

## OSZE und europäische Sicherheit

Die europäischen Institutionen sind nicht stark genug, den Frieden zu stärken. Die OSZE ist bereits früher stark kritisiert worden, doch die Krise in Georgien hat gezeigt, dass sie leider dysfunktional ist. Ob die OSZE erneuert oder ersetzt werden soll – diese Entscheidung sollte auf der Basis eines neuen europäischen Prozesses getroffen werden. Wenn dessen Teilnehmer zu der Einsicht kommen, die Organisation sei verbesserungs-

fähig, dann sollte der »Korb« Sicherheit umfassend wiederhergestellt werden, um Themen wie die Zukunft des KSE-Vertrags zu diskutieren. Die NATO sollten nicht als universale Sicherheitsorganisation verstanden werden, die automatisch nach Osten erweitert werden kann. Anders als 1990, als Europa sich in einer einzigartigen geopolitischen Situation befand, ist die Allianz jetzt kein Instrument zur Verbreitung von Stabilität mehr, sondern das Gegenteil. Ländern außerhalb der NATO, die um ihre Sicherheit besorgt sind, sollten von allen beteiligten Großmächten sehr starke Sicherheitsgarantien gegeben werden, damit alle gleichermaßen als Garanten mit klaren Verantwortlichkeiten auftreten.

## Russland, EU und die USA

Die Interaktion zwischen Wirtschaft und Politik liegt so offen wie nie zuvor zutage. Interdependenz ist aber *per se* noch kein Garant für nachhaltige Entwicklung, oft genug erweist sie sich vielmehr als eine verderbliche Quelle für Unsicherheit und Misstrauen. Die Beziehungen zwischen Russland und der EU sind dafür ein hervorragendes Beispiel. Ähnliches lässt sich auch im Verhältnis zwischen den USA und China beobachten. Die Prinzipien, auf denen die russisch-europäische Annäherung in den frühen 90er Jahren beruht, sind angesichts der veränderten Umstände überholt. Damals glaubte man, Russland würde sich in das bestehende System des Vereinten Europa integrieren und dessen Normen und Regeln akzeptieren ohne Anspruch auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu erheben. Später änderten sich die russischen Prioritäten und die EU fand sich konzeptionell betrachtet in einer seltsamen Position wieder.

Die EU betrachtete Russland kulturell als engen Partner und direkten Nachbarn. Das Format der Beziehungen der Europäischen Union mit solchen Ländern sieht ein Integrationsparadigma vor – in anderen Worten deren sanfte Einbindung in die politische, rechtliche und ökonomische Sphäre der Europäischen Union, wobei (den Beitrittskandidaten) die volle Mitgliedschaft bzw. eine enge Anbindung und besondere Vorrechte in Aussicht gestellt werden. Diese Optionen hat Moskau abgelehnt und die EU war nicht in der Lage, etwas anderes anzubieten. Russland will aber auch keine reinen Handelsbeziehungen mit der EU unterhalten, wie sie etwa zwischen der EU und China bestehen, da es für sich einen einzigartigen Status beansprucht – und das nicht ohne Grund, bedenkt man die kulturelle Nähe und die ökonomischen Verflechtungen zwischen Russland und Europa.

Die Diskussionen über ein neues Abkommen, das das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) ersetzen würde, die nach dem Gipfel in Nizza begonnen haben, werden langwierig und schmerhaft sein, da das gegenseitige Verständnis gering ist und darüber hinaus auch das Interesse der Beteiligten an einem Ergebnis begrenzt zu sein scheint. Gewiss sollte man nicht erwarten, dass ein Grundlagenvertrag für die nächsten Jahre oder Jahrzehnte ausgehandelt wird. Es wird vielmehr ein Interim-Dokument entstehen, das einen momentan tragfähigen Kompromiss festhält und die Interaktion miteinander effektiver macht.

Die geopolitischen Selbstidentifikationsprozesse schreiten in Russland wie in der Europäischen Union voran. Moskau tastet auf der Suche nach seiner Rolle in der Weltpolitik umher. Es würde gern einen mächtigen unabhängigen Einflusspol darstellen, ist dafür aber nicht stark genug. Gleichzeitig kann sich Russland nirgendwo integrieren, dafür ist es zu groß und unabhängig. Auf Seiten der Europäischen Union liegen die Dinge auch nicht klarer. Die institutionellen Reformen, die als ein erneuter Schritt, die EU zu einer konsolidierten politischen Allianz zu formen, angelegt waren, sind wieder einmal ins Stocken geraten. Doch auch die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon würde nichts Grundlegendes ändern. Unterdessen versuchen mindestens einige EU-Mitglieder, die politische Rolle der EU und ihre Unabhängigkeit zu stärken. Die Rolle, die Frankreich im Namen der EU bei der politischen Beilegung der Kaukasuskrise einnahm, hat vielen Menschen in Europa Mut gemacht. Gleichzeitig fällt es nicht schwer, sich auszumalen, in was für einer Situation sich die EU befunden hätte, wäre der

Konflikt während der polnischen oder estnischen EU-Präsidentschaft ausgebrochen.

Wie dem auch sei – durch die Veränderungen auf der internationalen Arena entstehen für alle Beteiligten neue Bedingungen. Europa wird vielleicht schon bald feststellen, dass es die Rolle des Hauptpartners der USA verliert, die stattdessen Asien einnehmen wird. Es wird eine unangenehme Feststellung sein, die den traditionellen Horizont der europäischen Politik sprengt. Gleichzeitig könnte Europa durch Versuche der USA, die Europäer für die Stärkung der weltweiten amerikanischen Dominanz in den Dienst zu nehmen (was in Washingtons Augen Kern der neuen Ära transatlantischer Solidarität ist), belastet werden. Russland dagegen muss sich einer Realität stellen, die wenig rosig aussieht, betrachtet man die demographische Situation, die (nicht sehr vielversprechenden) Aussichten auf wirtschaftliche Diversifizierung und den tatsächlichen Anteil Russlands in der Welt von morgen.

Wenn Russland und die EU im 21. Jahrhundert eine wichtige Rolle spielen wollen, müssen sie sich in den kommenden Jahrzehnten stark aufeinander beziehen. Um ein Modell dieser Interaktion zu schaffen, müssen ganz neue intellektuelle Annäherungen entwickelt werden und die zahlreichen aus dem letzten Jahrhundert ererbten Stereotypen müssen überwunden werden. Der Aufbau eines neuen »Größeren Europas« auf der Basis Russlands und der EU ist ein Unternehmen, dessen Größenordnung mit der vergleichbar ist, der die Architekten der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüberstanden. Auch damals glaubte niemand an einen Erfolg.

*Übersetzung: Sophie Hellgardt*

#### Über den Autor

Fjodor Lukjanov ist Chefredakteur der Zeitschrift »Russia in Global Affairs«.